

Workshop Dokumentation:

Menschliche Sicherheit, Good Governance und Strukturelle Stabilität: Hilfslose Konzepte in Zeiten des Staatsverfalls?

Eine Überprüfung anhand von Nepal, Äthiopien, Afghanistan und Nordkorea.

Donnerstag, 20. November, 10.30-18.00 Uhr und
Freitag, 21. November, 9.00-16.00 Uhr
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF),
Walter-Flex-Str. 3
53113 Bonn

Zusammengestellt von Daniel Lambach, Florian Kühn und Ulf Terlinden

A Workshop organized by:



Center for Development Research
University of Bonn
ZEF Bonn

In collaboration with:

DIE DEUTSCHES INSTITUT
FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK



Was bringen entwicklungspolitische Leitbilder in Zeiten des Staatsverfalls? Diese Frage diskutierten Vertreter aus Wissenschaft und BMZ bei einem Workshop, den das Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn durchführte. Es war die zweite Veranstaltung einer dreiteiligen Reihe, in der sich die Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP), das ZEF und das Deutsche Übersee Institut (DÜI) in Zusammenarbeit mit dem DIE eng über die aktuelle und geplante Forschung im Bereich Staatsverfall, Governance und internationale Sicherheit austauschen. Dabei wurden v.a. unterschiedliche Konzepte zur Analyse von „Krisenländern“ vorgestellt und anhand von Fallstudien konkretisiert und diskutiert. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konzepte wurden auch in der Absicht herausgearbeitet, Synergien und Kooperationsmöglichkeiten der Forschung zu identifizieren.

DR. TOBIAS DEBIEL, kommissarischer Leiter der Abteilung „Politischer und Kultureller Wandel“ am ZEF, eröffnete die Veranstaltung und begrüßte die Teilnehmer im Namen der Veranstalter. Er stellte das Anliegen des ZEF heraus, Konzepte zur Analyse von Krisenländern zu entwickeln, die ein Verständnis von Staatszerfallsprozessen über einzelne Länderstudien hinaus ermöglichen. Es läge in der Forschung eine breite Fülle von Ansätzen vor, die es im Rahmen des Workshops zu vergleichen gelte. Für das ZEF legte er dazu ein im Rahmen der Forschungsgruppe „State Formation and Violent Conflict“ erarbeitetes Papier unter dem Titel „Good Governance in Zeiten des Staatsverfalls“ vor.

DR. STEPHAN KLINGEBIEL, Leiter der Afrikaabteilung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, hob das Interesse des DIE an verstärktem Austausch und gemeinsamer Planung hervor. Dies würde das Gewicht der deutschen Forschungslandschaft gegenüber der nationalen Politik erhöhen und zu verstärkter internationaler Sichtbarkeit führen.

Vor diesem Hintergrund formulierte er vier Fragen, die helfen sollten, die Diskussionen der folgenden zwei Tage zu strukturieren:

1. Wie steht es um die Anschlussfähigkeit der drei vorliegenden Konzepte „Menschliche Sicherheit“, „Good Governance“ und „Strukturelle Stabilität“? Bauen sie aufeinander auf oder konkurrieren sie eher miteinander?
2. Wo liegt die empirische Relevanz der Konzepte? Inwieweit halten sie der Überprüfung anhand von Fallbeispielen stand?
3. Wie entwickelt ist die Beratungsfunktion der Konzepte? Kann man auf ihrer Basis konkrete handlungsleitende Empfehlungen gegenüber Entscheidungsträgern abgeben?
4. Als summarische Frage: Was ist, angesichts der Vielzahl bereits vorhandener Konzepte, der Mehrwert der einzelnen Ansätze?

**Erstes Panel:
Menschliche Sicherheit, Good Governance und Strukturelle Stabilität –
Überblick zu den Stärken und Schwächen bestehender Konzepte**

Das erste Panel diente dem Vergleich der Konzepte „Menschliche Sicherheit“, „Good Governance“ und „Strukturelle Stabilität“. Der Moderator, DR. MICHAEL BRZOSKA, Leiter der Forschungsabteilung des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC), stellte zu Beginn einige Fragen, die in der Bewertung der Ansätze berücksichtigt werden müssten:

- Sind die Konzepte v.a. im Kreis der Geber entwickelt worden oder eher auf Seiten der EZ-Empfänglerländer? Besteht also ein „ownership“ für solche Ansätze innerhalb der betroffenen Gesellschaften?
- Handelt es sich bei den Konzepten eher um Idealbilder oder um anwendbare Konzepte? Ist ihr Anspruch eher analytisch oder präskriptiv?
- Welche Prioritäten setzen die Konzepte bzw. welche Prioritäten existieren zwischen ihnen?
- Wer sind die Adressaten: Individuen oder staatliche Strukturen?
- Welche Bedingungen – wie etwa die Existenz eines Staates - setzen die Konzepte implizit voraus?

Brzoska zufolge haben die drei Konzepte unterschiedliche Ursprünge und wurden für verschiedene Kontexte entwickelt. Da alle drei jedoch eine umfassende Anwendbarkeit beanspruchen, müssten sie sich dem Vergleich stellen. Dieser sei jedoch nur möglich, wenn man die spezifischen Entstehungsbedingungen der Konzepte berücksichtigt.

Nach Ansicht von DR. TOBIAS DEBIEL kann Menschliche Sicherheit als Instrument der Erfolgsmessung dienen, ist aber nur sehr bedingt handlungsleitend anwendbar. Strukturelle Stabilität sei analytisch interessant, habe jedoch einen deutlichen *bias* auf dem westlichen Staatsmodell. Dagegen erscheine eine Weiterentwicklung des Governance-Begriffs (jenseits der Beschränkungen, mit denen sich insbesondere die Weltbank auf „Good Governance“ beziehe) vielversprechend, da dieser eine Vielzahl von Gegebenheiten auf unterschiedlichen Handlungsebenen berücksichtige.

Der Begriff der Menschlichen Sicherheit (*human security*) entstand etwa 1994 im Rahmen des Human Development Report, der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) herausgegeben wird. Dies stellte in der Debatte um neue Sicherheitsbegriffe, die nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden war, eine neue Positionierung dar. Im wissenschaftlichen wie im politischen Diskurs wurde eine Neudefinition des Begriffs befürwortet, die nicht-militärische Aspekte (z.B. Migration, HIV/AIDS, Energieversorgung, etc.) als Bedrohungen von Sicherheit aufnehmen würde. Auch sollte mit dem Begriff der „menschlichen Sicherheit“ einer

zunehmenden „Militarisierung“ des Umgangs mit vielen dieser gesellschaftlichen Probleme entgegengewirkt werden.

Insbesondere durch die jährliche Veröffentlichung seines „Human Development Report“ vertrete UNDP einen Sicherheitsbegriff, dessen Indikatoren den Schwerpunkt von der „nationalen Sicherheit“ auf das Wohlergehen des Individuums verlagerten. Diese Umdeutung habe den Vorteil, den Fokus auf den einzelnen Menschen als normative Letztbegründung politischen Handelns zu legen. Nachteil des Konzeptes sei jedoch seine sehr breite, inklusive Definition. Dies führe auch zu einer starken Überlappung mit dem Begriff der „Menschlichen Entwicklung“ bzw. menschenrechtlicher Postulate und somit zur Vermischung der Kategorien. Menschliche Sicherheit sei als Begriff zwar durch den Bericht der Commission on Human Security (2003) etwas enger umrissen worden, die Begriffe verfügten jedoch noch immer nicht über hinreichende Trennschärfe. Weiterhin kritisierte Debiel, dass in der Umsetzung von Menschlicher Sicherheit zu viel Wert auf lokale und globale Mechanismen gelegt werde, der Staat als eigenständiger Akteur und als Scharnier zwischen diesen Ebenen jedoch vernachlässigt werde. Somit ergäben sich nur wenige Möglichkeiten zur operativen Umsetzung, die konkrete Herausbildung der erforderlichen Schutzmechanismen werde nicht miteinbezogen. Schließlich seien keine Prioritäten gesetzt worden, mit denen man im Konfliktfall die unterschiedlichen Ziele auch im Verhältnis zueinander bewerten könne.

Der Begriff „Strukturelle Stabilität“ sei in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre zunächst im Development Assistance Committee (DAC) der OECD entstanden und später innerhalb der EU aufgegriffen worden. Er beschreibe einen Zustand dynamischer Stabilität, in dem Gesellschaften qua ihrer Institutionen Wandlungsfähigkeit besäßen, ohne auf Gewalt zurückzugreifen. Der Begriff sei klar von „Regimestabilität“ und anderen Termini des sicherheitspolitischen Diskurses abgegrenzt und gehe über die Projektorientierung der Entwicklungspolitik hinaus. Allerdings sei Strukturelle Stabilität v.a. am „Ideal“ eines westlich-industrialisierten Nationalstaates orientiert, wie Debiel unter Verweis auf einen Artikel von Andreas Mehler (2002) ausführte. Vorteil dieses Ansatzes sei, dass er, ähnlich dem Zivilisatorischen Hexagon von Dieter Senghaas (1994), die Interdependenz verschiedener Dimensionen verdeutliche (z.B. bei Senghaas: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Affektkontrolle/Interdependenzen, Konfliktkultur, Soziale Gerechtigkeit, Demokratische Partizipation). Problematisch sei hingegen, dass das Konzept erst ab einer gewissen Mindestkonsolidierung von Staatlichkeit anwendbar sei (bzw. nur auf deren Erfordernis verweise) und keine Prioritätensetzung oder Sequenzierung von Maßnahmen erlaube.

Der Governance-Begriff ist laut Debiel Ende der Achziger, Anfang der Neunziger Jahre entwickelt worden und spielte bei der Neuausrichtung der Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle. Wichtige Beiträge dazu leisteten insbesondere die Weltbank und UNDP. Im Vordergrund habe in der Governance-Diskussion das Anliegen gestanden, die Qualität der Umsetzung von Entwicklungsvorhaben vor Ort zu

verbessern. Anlass waren zunächst die begrenzten Erfolge im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen gewesen. Als Quintessenz sollten die Transparenz und Effektivität des Staates verbessert werden. Insgesamt wurde in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre der Staat wieder stärker als Agent von Entwicklung begriffen.

Debiel berichtete, dass das ZEF den Begriff weiterentwickle, um Dimensionen über die „gute Regierungsführung“ hinaus berücksichtigen zu können. Insbesondere das Handeln nicht-staatlicher Gruppen und Institutionen, die unter den Bedingungen des Staatsverfalls an Bedeutung gewinnen, gelte es einzubeziehen. Losgelöst von spezifischen Akteuren lasse sich dieser Governance-Begriff auf die gesamte Bandbreite der Handlungsebenen (lokal bis global) und -bereiche anwenden. Letztere unterteilte Debiel in vier Dimensionen: Security Governance, Political Governance, Administrative Governance und Socio-Economic Governance. Die Begrifflichkeit erlaube eine recht brauchbare Analyse der Governance-Situation und –Erfordernisse von Krisenländern, aus der dann konkrete Handlungsstrategien erarbeitet werden könnten. Das Konzept diene in erster Linie dem Aufbau und der Stärkung von Institutionen, seien sie staatlich oder informell, zur vorrangigen Sicherstellung menschlicher Sicherheit.

DR. ULRICH SCHNECKENER, Leiter der Arbeitsgruppe „States at Risk“ bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), leitete seinen Kommentar mit der Bemerkung ein, die Konzepte von ZEF und SWP hätten einige Überlappungen. Die SWP lege jedoch einen stärkeren Fokus auf den Staat. Wegbrechende Staatlichkeit werde für sich genommen als Kernproblem betrachtet, was auch das Interesse der Adressaten der SWP-Politikberatung widerspiegele.

Schneckener stimmte Debiel in seiner Darstellung der Konzepte zu, machte jedoch noch einige Anmerkungen. Zur Menschlichen Sicherheit sagte er, dass dieser Ansatz den Staat vorschnell aus der Analyse verbanne, obwohl er zur Durchsetzung vieler Ziele absolut notwendig sei. Schneckener betrachtete Menschliche Sicherheit, ähnlich wie Debiel, als eine Zielvorgabe, die den Staat und das staatliche Gewaltmonopol normativ informiere. Strukturelle Stabilität verstehe er als ein heuristisches Modell, das anleitet, die verschiedenen Dimensionen in der Ganzheit ihrer Wechselbeziehungen zu denken. Das Konzept habe jedoch wenig operativen Gehalt. Good Governance sei das am besten zu operationalisierende Konzept, da es die institutionelle und die instrumentelle Dimension vereine, Ziele und Mittel einbeziehe und die Vielfalt der Akteure berücksichtige.

Zugleich identifizierte Schneckener auch Probleme am Governance-Konzept des ZEF. Zum einen werde die Pluralität der Akteure, die an Prozessen beteiligt sind, betont, ohne dass die Rückwirkungen auf die hervorgehobene Position des Staates genauer analysiert würden. Weiterhin bezweifelte er, ob die zu Grunde gelegte Akteurs-Pluralität der Gesellschaften in Krisenländern – insbesondere die Existenz einer vitalen Zivilgesellschaft - empirisch zu finden sei, oder ob diese

Ausdifferenzierung nicht eher ein westliches Gesellschaftsmodell reflektiere. Das Konzept sei mit anderen Worten nicht nur anspruchsvoll mit Blick auf Staatlichkeit, sondern auch bezüglich des implizierten Gesellschaftsmodells. Zum anderen argumentierte er, die Debatte um Konzepte sei ohne großen Neuigkeitswert – es ginge stets um dieselben alten Entwicklungsprobleme (Ressourcen, Gewalt, Armut, usw.). Letztlich behandelten alle Ansätze die gleichen Gegenstände, auch wenn sie aufgrund ihrer verschiedenen Herkunft unterschiedliche Schlaglichter auf die Probleme würfen.

In der Diskussion erinnerte Michael Brzoska daran, dass Menschliche Sicherheit einem sehr liberalen Konzept folge und deutlich ergebnisorientiert sei. Als empirisch ausgerichtetes Konzept könne es am ehesten als Maßstab für andere Konzepte benutzt werden. Stephan Klingebiel merkte an, dass Ende der Neunziger Jahre mit Staatszerfall ein neues Thema auf der entwicklungspolitischen Agenda aufgetaucht sei, das Anlaß zur Überprüfung bisheriger Konzepte gegeben habe. Vor diesem Hintergrund sei auch die Entwicklung des Begriffes „Strukturelle Stabilität“ zu erklären. Bernd Kuzmits (ZEF) wies auf Defizite in der Sequenzierung des Governance-Konzeptes hin, zum Teil basiere diese auf unrealistischen Annahmen über die Dynamik von Nachkriegsentwicklungen. Christian Wagner (SWP) stellte fest, dass den verschiedenen Konzepten und Präsentationen häufig die Regionalerfahrungen ihrer Autoren anzumerken seien. Das Governance-Papier des ZEF etwa sei „afrikanisch geprägt“. Des Weiteren wandte er sich gegen Administrative Governance als eigene Dimension von Governance. Seiner Ansicht nach sei die Implementierung ein immanentes Problem der drei anderen Aspekte. Ähnlich merkte Boris Wilke (SWP) an, in Entwicklungsländern läge, entgegen der Maßgaben Max Webers, häufig keine Trennung von Politik und Verwaltung vor, die eine Aufspaltung dieser Kategorien rechtfertige. Bernhard Trautner (BMZ) wies darauf hin, dass der Governance-Begriff aufgrund seiner Herkunft von „Good Governance“ (was natürlich auch den Begriff „Bad Governance“ nach sich zieht) bereits stark normativ aufgeladen sei. Jörn Gravingholt (DIE) schlug vor, die Konzepte als miteinander verbunden anzusehen: Menschliche Sicherheit sei ein empirisch messbares Leitbild, Strukturelle Stabilität reiche dieses mit Annahmen über systemische Interdependenzen an und Governance betrachte die Organisations- und Implementierungsfragen. Er sprach sich dafür aus, Menschliche Sicherheit und Strukturelle Stabilität als Leitbilder für das Governance-Konzept anzusehen. Jochen Kenneweg (BMZ) fragte, inwieweit an diesem Punkt der wissenschaftlichen Diskussion bereits ein Dialog mit der Praxis vorgesehen sei.

Ulrich Schneckener wies auf das Anliegen der SWP hin, einen OECD-*bias* aus ihrem Konzept herauszuhalten. In vielen Ländern sähen jedoch wichtige Teile der Gesellschaft das westliche Staatenmodell als Entwicklungsziel an. Daher sei ein Leitbild, das sich explizit auf den Staat beziehe, normativ wenig problematisch. Eine Orientierung am Staat sei quasi ein „natürlicher Vorgang“, auch und gerade für Governance-Konzepte. Das ZEF-Papier kritisierte er erstens wegen dessen impliziter Einordnung von Protektoraten als Form der Staatlichkeit. Protektorate seien vielmehr

eine Form der Krisenreaktion, also als Maßnahme aufzufassen. Zweitens stellte er heraus, dass die verschiedenen Typen von Staatlichkeit nicht klar abgegrenzt seien. Ähnlich wie bei Gero Erdmanns (2003) Typologie sei die Frage der vollständigen oder eingeschränkten Regierungskontrolle über das Staatsterritorium überbewertet.

In seiner Stellungnahme schloss sich Tobias Debiel der Einordnung Grävingsholts an, sprach sich jedoch weiterhin für die Trennung von Political Governance und Administrative Governance aus. Erstere beinhalte vor allem die Legitimitätsdimension von Governance, letztere die Implementierung. Auf Jochen Kennewegs Frage nach einem Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis über die diskutierten Konzepte antwortete er, für einen Dialog sei es noch zu früh, zuerst müsse eine Abstimmung in akademischen Kreisen erfolgen. Debiel räumte ein, dass Erdmanns Typologie zu stark auf Territorialität setze, hielt jedoch das Protektorat für eine taugliche Kategorie zur Unterscheidung von Formen der Staatlichkeit, insbesondere mit Blick auf die beabsichtigte Entwicklung von Handlungsoptionen.

Zweites Panel:

Fallstudie Nepal: Mit welchen Konzepten wurde angesichts der Krise reagiert? Was bedeutet strukturelle Stabilität in Zeiten der Turbulenz?

Im zweiten Panel stellte PROF. JOANNA PFAFF-CZARNECKA (Universität Bielefeld) Nepal als Fallstudie vor. Sie zeichnete die Entwicklung des nepalesischen Bürgerkrieges nach: Die maoistische Rebellenbewegung sei 1996 entstanden und kontrolliere heute bereits mehr als 20 Distrikte, was rund einem Drittel des Territoriums entspreche. Zu den Hochburgen der Rebellen gehörten periphere Gebiete in West-Nepal, wo die Bewegung ihren Ursprung nahm, sowie das Zentrum und der Osten des Landes. Die Ursachen für die Entstehung der Bewegung sind nach Ansicht Pfaff-Czarneckas in den Entwicklungen des politischen Systems Nepals in den Neunziger Jahren zu suchen. 1990 sei nach lang anhaltenden und blutigen Protesten die Mehrparteiendemokratie unter dem Dach einer konstitutionellen Monarchie zugelassen worden. Die starke Fraktionalisierung der Parteien und die Instabilität der vielen verschiedenen Regierungen zeigten jedoch die Grenzen demokratischer Möglichkeiten im stark hierarchischen und von Spaltungen durchzogenen Gesellschaftssystem Nepals auf. Die alten Eliten blieben an der Macht, Hoffnungen auf mehr Partizipation seien enttäuscht worden, auch der erwartete Wirtschaftsaufschwung ausgeblieben. Dies habe für Missmut unter der Bevölkerung gesorgt, der den Boden für die Rebellion bildete. Der Erfolg der Rebellen gründe, so Pfaff-Czarnecka, auf ihrer lokalen Basisarbeit, in der sie sich erfolgreich als Alternative zum Staat darstellten. Die Rebellenbewegung sei im Wesentlichen eine Bewegung der Jugend. Sie greife die staatliche Infrastruktur in den von ihnen kontrollierten Distrikten meist nicht an, um die Versorgung der Bevölkerung mit Bildungs- und Gesundheitsdiensten nicht zu beeinträchtigen. Die Situation im Lande habe sich nach dem Massaker innerhalb der Königsfamilie (1.6.2000) verschärft. Der neue König habe einen politischen Kurswechsel verordnet und die militärische

Konfrontation mit den Aufständischen gesucht. Die USA unterstützten diesen Kurs im Rahmen des „War on terror“. Insgesamt sei in Nepal eine Krise in allen vier Governance-Dimensionen festzustellen, ebenso in Fragen der Strukturellen Stabilität und der Menschlichen Sicherheit.

DR. CHRISTIAN WAGNER, Südasien-Experte der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), wies in seinem Kommentar darauf hin, dass die Krise Nepals nicht erst mit dem maoistischen Aufstand begonnen habe, sondern vielmehr struktureller Natur sei. Eine mögliche Ursache seien die Widersprüche zwischen einem formal demokratischen politischen System auf der einen Seite und einer nach Kasten, Ethnien und Sprachen differenzierten Gesellschaft sowie einer klientelistischen politischen Kultur auf der anderen. Er warnte davor, den Erfolg der Rebellen als einzigen Indikator für den Zustand des Gewaltmonopols heranzuziehen – dieses Monopol sei in Nepal auch vor 1996 kaum gegeben gewesen. Auch die Frage der Legitimität müsse berücksichtigt werden. Er rief dazu auf, Nepal mehr Beachtung in der Forschung zu schenken, da es nach 1990 zuerst „auf dem richtigen Weg“ zu sein schien, bevor es in die aktuelle Krise geraten sei.

JOCHEN KENNEWEG vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erläuterte zunächst seine Beobachtung, dass es viele Veranstaltungen zum Themenbereich (z.B. Nepal in der Konfliktsituation, ein möglicher „failing state“) gäbe, dass es aber denjenigen, die mit Fragen der Kooperation mit vom Staatszerfall bedrohten Ländern praktisch befasst sind, an Gelegenheit, Zeit und Kapazität fehle, diese von sich aus zu verfolgen und eigene drängende Fragestellungen zur Diskussion zu bringen. Dies könne zu einem weiteren Auseinanderklaffen von Theorie und Praxis beitragen. Die Probleme stellten sich indessen heute. Die praktische Entwicklungszusammenarbeit sei mit und in den Krisenländern den Begleiterscheinungen und Folgen gewalttätiger, das Staatswesen gefährdender Konflikte ausgesetzt; viele EZ-Akteure bemühten sich nach Möglichkeit, die sich verändernden Bedingungen zu berücksichtigen oder zur Milderung ihrer negativen Folgen beizutragen; nicht selten gäbe es Versuche der Konfliktparteien, die EZ in den Konflikt hinein zu ziehen oder sie sogar zu instrumentalisieren. Vor diesem Hintergrund stellte Jochen Kenneweg die nachfolgenden sechs Thesen zur EZ mit Nepal vor (siehe Kasten).

Thesen von JOCHEN KENNEWEG, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

1. Es ist noch zweifelhaft, ob bzw. wie weit die Kategorien der diskutierten Konzepte auf den Fall Nepal sinnvoll angewandt werden können (möglicher Afrika-Bias zumindest bei einem Teil der Konzepte).
2. Den (entwicklungs-)politisch Handelnden fehlt es in der Regel an Kapazität (zuweilen auch an Informationen), die sich oft rasch ändernde Lage in den Krisenländern zu analysieren – oder es fehlt ihnen an für ihren Bedarf entsprechend aufbereiteten und rasch verfügbaren Analysen. Dies gilt im Falle Nepals z.B. für den sozialen Hintergrund der Rebellenbewegung der Maoisten (der für die Bewertung von Handlungsoptionen sehr wichtig werden kann).
3. Die von außen kommenden Partner der Zusammenarbeit befinden sich in z.T. sehr unterschiedlichen Positionen. Selbst innerhalb des Bereichs der deutsch-nepalesischen Zusammenarbeit gibt es Unterschiede: Während für die Entwicklungspolitik Nepal ein Schwerpunktland ist, hat das Land in der Außenpolitik keine hohe Priorität. Politische Aufmerksamkeit ist eine knappe Ressource.
1. Die Interessenlage der externen Kooperationspartner Nepals ist im Übrigen keineswegs identisch oder auch nur transparent. Aktuell fällt in Bezug auf Nepal eine offenbar unterschiedliche Sicht- und Vorgehensweise der Internationalen Finanzierungsinstitutionen einerseits und der Mehrheit der bilateralen Geber andererseits ins Auge.
4. Diese Faktoren tragen dazu bei, dass die im Falle Nepals eigentlich günstigen Bedingungen für eine effektive Abstimmung nicht dem Potenzial entsprechend genutzt werden.
5. Von der entwicklungspolitischen Programmatik und der fortgeschrittenen Einstellung auf die Konfliktsituation her gesehen ist die deutsche Zusammenarbeit mit Nepal recht gut aufgestellt.
6. Den deutschen (entwicklungs-)politischen Akteuren vor Ort in Nepal sind hingegen u.a. durch knappe personelle Kapazitäten und institutionelle Gegebenheiten recht enge Grenzen für das Führen politischer Dialoge und Initiativen beim abzustimmenden politischen Handeln gesetzt. Im Verbund mit Defiziten bei der Analyse (siehe oben Punkt 2) bleibt manchmal eher das Improvisieren – auch wenn man dies mit einem möglichst hohen Maß an Sensibilität tut.

Stephan Klingebiel (DIE) empfahl, man solle weniger darauf schauen, in welchen Bereichen der Staat versage. Ebenso interessant sei die Frage, warum der Staat – trotz krisenhafter Zustände – überhaupt noch funktioniere. Joanna Pfaff-Czarnecka räumte ein, der Staat verfüge noch über die Kontrolle über 50 Distrikte, sei jedoch durch eine ineffiziente Verwaltung, eine delegitimierte politische Ordnung sowie schwindenden sozialen Zusammenhalt geschwächt.

Es wurden Zweifel geäußert, ob eine Verhandlungslösung erreicht werden könne. Die Führung der Rebellen strebe die Übernahme der Staatsmacht an und bemühe sich um internationale Anerkennung.

Ulrich Schneckener (SWP) betrachtete Nepal in der Kategorisierung der SWP als Fall partiellen Staatszerfalls. In der vom ZEF erarbeiteten Systematik ordnete Tobias Debiel Nepal unter fragiler bis rudimentärer Staatlichkeit ein. Ulrike Hopp (BMZ) fragte, wo der Prozess der Radikalisierung der maoistischen Bewegung, die aus einer kommunistischen Partei hervorging, durch äußere Eingriffe hätte unterbrochen werden können. Aus der Sicht von Joanna Pfaff-Czarnecka wäre ein Eingriff bis ca. 1998 noch möglich gewesen, der Staat habe die Rebellen jedoch unterschätzt. Christian Wagner stellte die Gegenfrage, wie weit externe Akteure überhaupt in politische Prozesse in Demokratien eingreifen könnten. Eine baldige Überwindung des Konflikts sei nicht abzusehen.

Drittes Panel:

Fallstudie Äthiopien: Führt das Konzept struktureller Stabilität zur Stärkung illegitimer staatlicher Strukturen? Was bringt es für die Sicherheit von Menschen in staatsfreien Räumen?

PROF. DR. STEFAN BRÜNE, Afrika-Experte des Deutschen Übersee-Instituts (DÜI), begann seinen Input mit einem Blick auf die äthiopische Verfassung, die nach dem Regimewechsel 1991 verabschiedet wurde. Diese gelte zwar als eine der fortschrittlichsten Verfassungen der Welt und gewähre ethnischen Gruppen ein Recht auf Sezession, dieses Recht sei aber an in der Praxis kaum zu erfüllende Bedingungen geknüpft. Insgesamt hätten insbesondere die rechtsstaatlichen Verfassungspostulate das Ende des autoritären Entwicklungszentralismus der Mengistu-Zeit markiert. Doch werde dies konterkariert durch eine politische Kultur, die immer noch von marxistisch begründeter, klandestiner Entscheidungsfindung dominiert sei und sich einer historisch überkommenen „Kaderkultur“ bediene. Sie begünstige bestenfalls parteiintern legitimierte Entscheidungsfindungsprozesse, befördere zugleich aber - vor dem Hintergrund struktureller Unterentwicklung - autoritäre und gewaltgeneigte Formen des Konfliktaustrags, die mit einer Geringschätzung für politische Kompromisse verbunden seien. Äthiopien biete die Widersprüche eines föderal verfassten Staates, der unter zentralisierter Parteikontrolle steht.

Die deutsche EZ orientiere sich am föderalen System und bemühe sich um die Stärkung demokratischer Praxis auf der untersten (lokalen) Regierungsebene. Die Regierungsstrukturen von Bund und Ländern in Äthiopien seien homogenisiert worden, womit jedoch auch eine faktische Aufhebung der Trennung von Exekutive und Legislative einhergegangen sei. Für die EZ stelle sich die Frage, inwiefern mit der Dezentralisierung ein tatsächlicher Partizipationsfortschritt verbunden sei. Eine demokratische Tradition bestehe nicht, die Wahlen würden von kurzfristigen Opportunitätskalkülen des Konfliktaustrags dominiert. Strukturelle Stabilität existiere also kaum, zumal Partizipationsmöglichkeiten für Interessengruppen und die Medien nur eingeschränkt vorhanden seien. Der Konflikt mit Eritrea sei keineswegs beigelegt. Die Menschenrechtssituation in Äthiopien wiederum habe sich zwar verbessert, noch immer seien aber Übergriffe beispielsweise auf die Medien üblich, außerdem würden verfassungsrechtliche Normen nicht umgesetzt. Rechtsstaatlichkeit bleibe u.a. aufgrund des mangelhaft ausgestatteten staatlichen Rechtssystems begrenzt. Die teilliberalisierte Wirtschaft werde von „para-parteilichen Unternehmen“ dominiert, sei ansonsten subsistenzorientiert und stark informalisiert, privater Landbesitz kaum vorhanden. Das BSP pro Kopf betrage etwa 100 US-\$ im Jahr. Etwa fünf Millionen Äthiopier seien HIV-positiv, 1,5 Mio. Tote gingen auf Kosten der Immunschwächekrankheit. Die Regierung sei im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern dennoch als relativ entwicklungsorientiert einzuordnen.

ULF TERLINDEN vom Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) wies zunächst auf die vielfach schwache staatliche Durchdringung der peripheren Landesteile hin. Verwaltungsstrukturen seien insbesondere in den pastoral genutzten Teilen Äthiopiens wenig ausgeprägt, stellenweise gar nicht vorhanden. Zugleich sei die formale Dezentralisierung der Verwaltung nicht mit einer tatsächlichen Dezentralisierung der Macht einhergegangen. Die Politik in den Regionen werde nach wie vor stark durch die Zentralregierung beeinflusst. Zudem weise die Struktur des „ethnischen Föderalismus“, der nicht nur von der Größe ethnischer Gruppen, sondern auch von dem jeweils besiedelten Territorium geprägt sei, nach wie vor Verzerrungen auf, die eine Beilegung inter-ethnischer Konflikte und die Kohäsion des Staates erschwere. So hätten z.T. relativ kleine Ethnien mit großen Territorien z.B. den (mit Privilegien verbundenen) Status eines eigenen Regionalstaates erhalten, während größere Gruppen auf kleineren Territorien mit anderen Ethnien zusammengefasst wurden. Informelle Strukturen mit zentralistischer Führung, insbesondere des Parteiapparates, stünden echter Dezentralisierung entgegen. Die de facto beobachtbare Re-Zentralisierung durch die Schwächung der Regionalverwaltungen stehe vielfach im Widerspruch zu „Good Governance“-Kriterien.

Zudem wies Terlinden auf die zahlreichen bewaffneten Konflikte innerhalb Äthiopiens hin. Aktiven Rebellengruppen würde ausschließlich mit militärischer Eindämmung begegnet, während die staatliche Bemühungen der lokalen Konfliktvermittlung an ihren paternalistischen Ansätzen und der Prägung durch die Prioritäten des Machterhaltes scheiterten. Die lediglich formale bzw. partiell gar nicht erfolgte

Umsetzung des ethnischen Föderalismus habe zu einer Stärkung des Bewusstseins ethnischer Identitäten geführt, die die Spannungen noch verschärften. Während in Äthiopien also ein formaler Anschein Struktureller Stabilität erzeugt werde, müsse diese immer durch Rückgriff auf harte Kriterien überprüft werden, die etwa aus dem Konzept „Menschlicher Sicherheit“ abgeleitet werden könnten.

Das Plenum griff die Kritik am Konzept der Strukturellen Stabilität, speziell an ihrer mechanistischen und oberflächlichen Anwendung durch die Praxis, auf. Dabei stand die Förderung illegitimer Strukturen, die durch die Fehlbewertung der vorhandenen Entwicklungen entstehe, im Mittelpunkt. Stefan Brüne (DÜI) erläuterte, in der schattenhaft ausgetragenen Form der äthiopischen Politik sei aufgrund wechselnder Allianzen kaum zu erkennen, ob partizipative Elemente an Gewicht gewinnen oder verlören. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass der äthiopische Staat bereits zu Zeiten der marxistischen Herrschaft trotz aller Zentralisierungs- und Effektivierungsversuche auf einer eher symbolischen Ebene existiert habe. Somit seien auch Fragen nach fortschreitender Demokratisierung schwer zu beantworten. Ulf Terlinden (ZEF) betonte, die äthiopische Innen- und Außenpolitik sei an hegemonialen Leitbildern ausgerichtet. Für die Möglichkeiten eines demokratischen Regierungswechsels bedeute dies, dass die jetzige Führung keine Macht abgeben wolle, regionale Kapazitäten und politischen Alternativen sich aber auch nicht entfalten könnten.

Aus dem Plenum wurde angemerkt, dass die Bewertung der EZ-Kriterien meist regionalen, qualitativen und quantitativen Unterschieden unterliege und deshalb kaum einheitlich erscheine. Zudem würden dabei aus Mangel an Alternativen nicht-demokratische Praktiken in den Partnerländern schöngeredet, um die EZ fortsetzen zu können. Statt bestehende Defizite beim Namen zu nennen, würden so bestehende repressive Herrschaftsverhältnisse gestützt. Des Weiteren fehle es an einer Verknüpfung zwischen Analyseraster und Umsetzungskonzepten.

Zwischenergebnisse des ersten Tages:

Ein Resümee des ersten Tages zog DR. STEPHAN KLINGEBIEL (DIE) mit den folgenden Thesen und Fragen, die auch die Diskussion des zweiten Tages bestimmen sollten:

1. Welche Modelle sind komplementär oder konkurrierend?
2. Welchen Sinn und Zweck haben Konzepte wie Strukturelle Stabilität und andere Begrifflichkeiten? Wie groß ist ihre Aussagekraft?
3. Im Schatten von Staatszerfall und kollabierenden Staaten gibt es Grauzonen von Staatlichkeit. Wie sind diese zu erfassen?
4. In den vorgestellten Konzepten sollten neben den Defiziten staatlichen Handelns auch die funktionierenden Elemente von Staatlichkeit analysiert und die Gründe hierfür thematisiert werden.

5. Verengt ein regionaler *bias* die Konzepte? Orientiert sich die Normenbildung möglicherweise zu stark an OECD-Kriterien? Und wenn ja: ist das schlecht?
6. Die Konzepte eröffnen keine unmittelbaren politischen Strategien, Maßnahmenpakete sind daraus nicht ohne weiteres ableitbar.
7. Die Indikatoren der vorgestellten Konzepte sind oft schwer zu bewerten und zu gewichten.

Viertes Panel:**Fallstudie Afghanistan: Kann das Motto „State formation first“ das Versprechen einlösen, menschliche Sicherheit jenseits Kabuls zu garantieren?**

DR. CONRAD SCHETTER, Afghanistan-Experte des Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEF), diskutierte in seinem Vortrag die Meriten zweier entgegen gesetzter Konzepte für den Wiederaufbau Afghanistans: „State formation first“ (vgl. Schetter/Wimmer 2002) und Menschliche Sicherheit (Azerbaijani-Moghaddam/Schetter/Schmeidl 2002). Er charakterisierte die Situation des afghanischen Staates als äußerst schwach: die Infrastruktur und die Institutionen seien zum größten Teil zerstört, das Territorium zersplittert, ein Gewaltmonopol nicht vorhanden. Lokale Warlords bzw. Strongmen übten großen Einfluss aus. Sie seien keineswegs Gegenpole zur Gesellschaft, sondern stark in dieser verankert. Viele seien in die noch immer florierende Bürgerkriegsökonomie eingebunden. Diese beruhe auf mehreren Pfeilern: Menschenhandel, Opiumanbau, Schmuggel und Abbau natürlicher Ressourcen. Gleichzeitig erlebe Afghanistan eine wahre Bevölkerungsexplosion – in den letzten 20 Jahren verdoppelte sich die Bevölkerung auf 25 Millionen Menschen. Weiterhin wies Schetter darauf hin, dass Afghanistan selbst in seiner Blütezeit in den Sechziger und Siebziger Jahren mehr als 60 Prozent seines Staatshaushalts aus internationalen Geldern bestritt. Das Land sei also strukturell stark durch Instabilität gekennzeichnet, menschliche Sicherheit gering.

Die Strategien der internationalen Gemeinschaft könnten wenig ausrichten, zumal immer wieder Zielkonflikte entstünden: Will man v.a. den Terrorismus bekämpfen, Menschenrechte sichern oder state-building unterstützen? Auch das Petersberg-Abkommen von 2001 helfe hier nicht weiter, da es nur einen unverbindlichen, zum Teil unrealistischen Zeitplan enthalte, klare Leitideen aber nicht erkennbar seien. Von einem wirklichen *Afghan Ownership* könne nicht die Rede sein – jenseits formal-demokratischer Ansprüche bestimmten die Geber die Politik. Zugleich hätten sich die Parallelstrukturen jenseits Kabuls verfestigt. Auch das Konzept Menschlicher Sicherheit könne hier keine handlungsleitende Funktion übernehmen, da es die erforderliche Prioritätensetzung nicht unterstütze und in seiner Zielsetzung zu ambitioniert für einen kollabierten Staat wie Afghanistan sei. Die Strategie des „State formation first“ lege die Einbeziehung vorhandener Machtzentren in den Staatsapparat nahe. Es lege Priorität auf die physische Sicherheit der Bürger, sei aber im Unterschied zur Menschlichen Sicherheit ein klares top-down-Konzept, weshalb sich die Perspektiven auch nicht verbinden ließen.

DR. JULIA ECKERT vom Max-Planck-Institut für Sozialanthropologie Halle betonte, die internationale Gemeinschaft habe keines der beiden Konzepte verfolgt, sondern politische Parallelstrukturen aufgebaut, die heute den Staat von wichtiger Aufbauarbeit fernhalten. Das Konzept des „State formation first“ frage nicht, *welcher* Staat errichtet werden solle und sei zu stark einem zentralstaatlichen Ideal verpflichtet. Menschliche Sicherheit dagegen übersehe die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren, zumal diese in Afghanistan über ein großes Gewaltpotential

verfügten. Die vorliegenden Konzepte – wie auch die Praxis – berücksichtigten die Gewaltakteure nicht wirklich, obwohl diese eine entscheidende Rolle im Wiederaufbau des Landes spielten.

Boris Wilke (SWP) stellte fest, dass die vorhandenen Konzepte den regionalen Kontext nicht ausreichend berücksichtigten. Bernd Kuzmits (ZEF) führte an, dass der Kampf gegen den Terrorismus noch immer das oberste Interesse der internationalen Gemeinschaft darstelle und dass alle anderen Strategien diesem Ziel unterworfen blieben. Ulrike Borchardt (Universität Hamburg) fügte hinzu, dass dadurch humanitäre und zivilgesellschaftliche Hilfe der militärischen Planung unterworfen sei. Dies berge – wie etwa beim Bundeswehreininsatz in Kunduz – tendenziell die Gefahr einer Gleichsetzung der Hilfsorganisationen mit den internationalen Truppen in sich. Florian Kühn (Universität der Bundeswehr) meinte, dass politisches Handeln generell dem militärischen Handeln untergeordnet würde und dass ein Rezept des „State formation first“ hätte genutzt werden können, um die Gewaltakteure auf eine politische Ebene zu bringen. Tobias Debiel (ZEF) betonte die ambivalente Haltung der Warlords zum Staat: Zum einen unterstützten ihn viele, zum anderen fürchteten sie um ihre Privilegien. Ulrich Schneckener (SWP) setzte die Situation in Bezug zu Andreas Mehlers Papier über „legitime Gewaltoligopole“ (vgl. Mehler 2003). Ferner wies er darauf hin, dass das Governance-Konzept gerade in Bezug auf den Umgang mit nicht-staatlichen Akteuren weiterentwickelt werden müsse. Auch müsse die Analyseebene klar von der Bearbeitungsebene getrennt werden. Angelika Spelten (FriEnt) merkte an, die Geber hätten im Fall Afghanistan unter großem Zeitdruck arbeiten müssen; eine Abwägung verschiedener Strategien sei nicht vorgenommen worden. Wissenschaftliche Konzepte seien daher eher für langfristige Projekte jenseits einer ersten Übergangsphase interessant. Stephan Klingebiel formulierte drei Fragen der praktischen Politik, für die die Konzepte gewisse Grundlinien bieten müssten: 1. Wann soll man intervenieren? 2. Welche Institutionen sollen dafür genutzt werden? 3. Wann und wie wird das Engagement beendet? Conrad Schetter sah den Aufbau von effektiver Staatlichkeit als Schlüssel zur Erreichung aller anderen Ziele und somit zur Überwindung der Zielkonflikte. Dazu sei eine Einbeziehung der Warlords unumgänglich. Er plädierte zugleich für eine klare Trennung der EZ und der militärischen Intervention sowie für ein langfristiges Engagement in diesem krisengeplagten Land.

Fünftes Panel:

Fallstudie Nordkorea: Ausgrenzung oder entwicklungspolitische Förderung? Bieten Good Governance-Konzepte eine sinnvolle Orientierung für die EZ?

Dr. Tatjana Chahoud, Ostasienspezialistin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), stellte Nordkorea als besonderen Fall der internationalen Zusammenarbeit heraus. Die Besonderheit liege bei Nordkorea darin, dass entwicklungspolitische Strategien nicht ohne die Einbeziehung globaler/regionaler Sicherheitspolitischer Interessen sowie die außen- und innenpolitischen Belange der Nachbarstaaten konzipiert werden können. Die EZ bewege sich daher in besonderem Maße an der Schnittstelle zur Außen- und Sicherheitspolitik.

Als außerordentlich erschwerend im Falle Nordkoreas hob Tatjana Chahoud das Fehlen robuster empirischer Daten zum Entwicklungsstand des Landes hervor. Diese Mängel erklärten sich aus der extremen Abschottungspolitik und dem Informationsmonopol des diktatorischen nordkoreanischen Regimes sowie der Tatsache, dass die wenigen international verfügbaren Daten oftmals als stark interessengeleitet eingestuft werden müssen.

Die Komplexität im Falle Nordkoreas skizzierte Tatjana Chahoud anhand der maßgeblichen Problemfelder und der Politiken der relevanten Akteure. Dazu zählen vor allem:

- Das Scheitern des Rahmenabkommens USA/Nordkorea zur Einstellung des Nuklearprogramms
- Der Ausstieg Nordkoreas aus dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV)
- Die Probleme bei der Umsetzung der „Sunshine-Policy“ Südkoreas
- Die Aufnahme diplomatischer Beziehung mit Nordkorea seitens der EU bzw. der meisten ihrer Mitgliedstaaten sowie die Ausarbeitung des EU-Konzeptes für eine mögliche technische EZ (seit Auftreten der Nuklearkrise auf Eis gelegt).

Mit Blick auf die zentrale Fragestellung dieses Panels „Good Governance-Konzepte als sinnvolle Orientierung für die EZ“ hob Tatjana Chahoud die grundsätzliche Relevanz dieses Prinzips auch für Nordkorea hervor, sie stellte jedoch heraus, dass das EU-Konzept aufgrund weiterreichender Überlegungen und Erkenntnisse zusätzliche Akzente gesetzt habe. Eine Erklärung für diese Strategie könne darin gesehen werden, dass sich ein Regimekollaps oder ein rasanter Regimewechsel entgegen verschiedentlich geäußerten Erwartungen als wenig realistisch erwiesen habe. Die anhaltende politische Stabilität des nordkoreanischen Regimes stehe nur vordergründig im Widerspruch zu dessen ökonomischen Scheitern. Dieser Zustand kann einerseits aus der faktisch grenzenlosen und historisch bedingten Leidensfähigkeit der Bevölkerung und andererseits aus den politischen Interessen der Nachbarländer (VR China, Südkorea und Russland) erklärt werden. Die Nachbarländer fühlen sich von einem plötzlichen Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes sowie den zu erwartenden Flüchtlingsströmen und der ökonomischen Verwerfungen auch für Südkorea bedroht und setzen daher auf eine eher kooperative Reformstrategie.

Unter der Voraussetzung, dass die aktuelle Nuklearkrise erfolgreich beigelegt wird – so Tatjana Chahoud – müsse die EZ-Strategie, wie ursprünglich im EU-Konzept

gefordert, an die bestehenden Programme der Nahrungsmittel- und Nothilfe anknüpfen, schrittweise zu regulärer TZ ausgebaut werden und so perspektivisch die vorhandenen Entwicklungs- und Reformpotenziale vorantreiben. Eine solche Herangehensweise käme auch den Aktivitäten zahlreicher vor Ort ansässiger NGOs entgegen, die schon seit geraumer Zeit mit ihren Maßnahmen über die eigentliche Not- und Nahrungsmittelhilfe hinaus gehen und Elemente regulärer TZ inkorporiert haben.

Des Weiteren erinnerte Tatjana Chahoud an die Governance-Konstellationen in China und Vietnam vor 30 bzw. 20 Jahren. Ihrer Einschätzung nach, die von zahlreichen Experten der Region geteilt wird, wiesen diese Länder seinerzeit deutliche Analogien zum heutigen Regime in Nordkorea auf.

Abschließend betonte Tatjana Chahoud, dass Szenarien von Zusammenbruchs- oder Verelendungsstrategien weder entwicklungspolitisch noch sicherheitspolitisch befürwortet werden sollten, vielmehr gelte es, dass „Prinzip Wandel durch Annäherung“ den Besonderheiten der Koreanischen Halbinsel anzupassen.

In der Diskussion wurde die spezielle Situation Koreas hervorgehoben: Ein abrupter Zusammenbruch des nordkoreanischen Staates könne Perspektiven einer schnellen Wiedervereinigung mit dem Süden eröffnen, würde den Süden und die Nachbarstaaten aber vor enorme Herausforderungen stellen. Zugleich wurde die unerwartet hohe Stabilität des nordkoreanischen Regimes thematisiert. Nach Ansicht von Tobias Debiel (ZEF) gründet diese auf der Kombination von ideologischer Verankerung und scharfer Repression. Debiel hinterfragte den derzeitigen EZ-Ansatz der EU kritisch. Die Zusammenarbeit mit Nordkorea widerspreche im Prinzip allen Richtlinien guter EZ-Praxis. Wenn vor diesem Hintergrund aber dennoch kooperiert werde, müssten die Reformhoffnungen plausibel erläutert werden. Zur Zeit sei aber offenbar niemand in der Lage, mögliche Reformer in den Eliten zu benennen. Vielmehr scheine es, als werde die EZ v.a. aus sicherheitspolitischen Erwägungen fortgesetzt. Doch sei hier nicht erkennbar, weshalb die Führung die Nordkorea ihr einziges Faustpfand, ihr Nuklearpotential, aufgeben sollte. Die Situation sei hochexplosiv, weshalb der Sicherheitsdimension und dem Interesse der Nachbarstaaten Priorität eingeräumt werden müsse.

Abschließend betonte Tatjana Chahoud, dass es innerhalb der nordkoreanischen Elite durchaus Segmente gebe, die für Modernisierungsprozesse und für Reformbotschaften empfänglich seien. Es sei ein wichtiges Ziel der EZ, diese reformwilligen Kräfte zu unterstützen.

Sechstes Panel:

Hilfreiche oder hilflose Leitbilder: Was haben uns Menschliche Sicherheit, Good Governance und Strukturelle Stabilität für die Analyse der Fallbeispiele gebracht? Können sie Forschung und Praxis anleiten?

In der Abschlussdiskussion griff DR. STEPHAN KLINGEBIEL (DIE) seine Fragen aus der Zwischenbilanz des Vortages auf. Zur Anschlussfähigkeit der Konzepte stellte er fest, dass diese nicht als konkurrierend angesehen werden sollten. Er wandte sich jedoch auch gegen die These einer Komplementarität der Konzepte – diese seien eher überlappend als ergänzend. Er griff Gravingholts Vorschlag auf, wonach Menschliche Sicherheit als normatives Leitbild, Strukturelle Stabilität als Interdependenzmodell und der erweiterte Governance-Begriff als analytisch-empirisches Konzept verstanden werden könnten. Es fehle allerdings noch eine Diskussion über die Rolle des Gewaltmonopols und die Erweiterung um eine regionale Dimension. Außerdem seien die Konzepte zu defizitorientiert. Er plädierte für eine Anwendung des Governance-Konzeptes über Staatszerfallssituationen hinaus, um damit auch Transitions- und Schwellenländer analysieren zu können. Zur Frage der empirischen Relevanz stellte er fest, dass die Kategorien der Konzepte sich sehr ähnelten, auch wenn die Ausgestaltung der Dimensionen und Indikatoren noch sehr vorläufig sei. Er riet, eine höhere Beratungsrelevanz anzustreben. Insbesondere in der Weiterentwicklung des Governance-Begriffs sah er Anknüpfungspunkte für andere Konzepte wie auch an die Global Governance-Diskussion. Zur Frage der Handlungsperspektiven merkte Klingebiel an, dass sich die Vorschläge oft in einer Auflistung von policy-Optionen erschöpften, ohne dabei konkrete und innovative Strategien zu entwickeln. Exemplarisch führte er das Exit-Problem von Interventionen an, für das weder Politik noch Wissenschaft eine Lösung hätten. Drei Punkte blieben seiner Ansicht nach offen:

1. Brachte die konzeptionelle Debatte einen Mehrwert?
2. Ist eine Universalisierung der Konzepte (Überwindung von regionalem und thematischem *bias*) erreichbar?
3. Welche Hinweise oder Bausteine für politische Handlungsstrategien ergeben sich?

Boris Wilke (SWP) erklärte, dass eine Universalisierung am ehesten über Fallstudien erreicht werden könne; ein induktives Vorgehen ermögliche eine Verfeinerung der Konzepte. Christian Wagner (SWP) plädierte demgegenüber für eine Regionalisierung der Konzepte, da dies eine höhere Schärfe der Analyse gestatte. Ulrike Borchardt (Universität Hamburg) merkte an, dass die Konzepte nicht die Frage nach ausländischen Interventionen aufgeworfen hätten. Ulrich Schneckener (SWP) verteidigte die jeweils eigenen Perspektiven der Konzepte. Seiner Ansicht nach würden die drei Konzepte die behandelten Fallbeispiele völlig unterschiedlich bewerten. Michael Brzoska (BICC) merkte dazu an, dass eine Trennung von analytischen und präskriptiven Konzepten beachtet werden müsse. Er sehe

Menschliche Sicherheit als normativ auf individueller Ebene, Strukturelle Stabilität als normativ auf gesellschaftlicher Ebene und Governance als instrumentelles Konzept. Durch eine Analyse und eine Veränderung von Governance würden sich wiederum Veränderungen der Gesellschaft und letztlich für jeden Einzelnen ergeben, so dass alle drei Konzepte über einen Wirkmechanismus verbunden seien. Tobias Debiel (ZEF) kritisierte, dass die empirischen Grundlagen der Konzepte noch zu unklar seien. So verfüge kein Konzept über eine Gewichtung seiner Indikatoren. Wagner entgegnete er, dass eine Regionalisierung in der Beratung durchaus wünschenswert, auf konzeptioneller Ebene zum jetzigen Zeitpunkt jedoch eine universelle Debatte notwendig sei. Bernd Kuzmits (ZEF) sprach sich dafür aus, ein universelles Grundmodell zu entwickeln, dessen regionale Anwendung durch spezifische Gewichtung der Faktoren entstehen könne. Conrad Schetter (ZEF) rief dazu auf, die historische Dimension von Konflikten nicht zu vernachlässigen.

Zur Frage der Politikberatung merkte Ulrich Schneckener (SWP) an, dass die Adressaten häufig einfache Lösungen und klare Prioritäten verlangten. Christian Wagner (SWP) erinnerte daran, dass Handlungsanleitungen immer auch von politischem Kalkül beeinflusst würden. Boris Wilke (SWP) schloss sich dem mit dem Hinweis an, gerade die Adressaten von Politikberatung seien ebenfalls interessen geleitete Akteure. Tatjana Chahoud (DIE) schlug vor, Szenarien statt konkreter Handlungsanweisungen zu entwerfen und auf eine klare Trennung von Analyse und Beratung zu achten. Angelika Spelten (FriEnt) fügte hinzu, es existiere bei den Gebern ein konkreter Bedarf an handlungsorientiertem Input aus der Wissenschaft.

Ausblick auf weitere Veranstaltungen und mögliche Kooperationsprojekte:

Ulrich Schneckener (SWP) erläuterte das Programm der Arbeitsgruppe „States at Risk“. Grundgedanke sei die Erforschung der Steuerungsfähigkeit staatlichen Handelns. Diese Forschung würde an zehn bis zwölf Fallstudien entlang eines stringenten Konzeptes vollzogen. Die behandelten Fälle seien zumeist Grenzfälle fragiler Staatlichkeit wie z.B. Pakistan, Jemen, Venezuela, Kenia, Turkmenistan oder Mazedonien. Diese Studien werden für einen *jour fixe* der SWP im Februar 2004 aufbereitet, bei dem das Projekt der Beratungskundschaft vorgestellt wird. Auf dieser Basis soll im ersten Halbjahr 2004 eine SWP-Studie veröffentlicht werden, die später zu einem Buchprojekt weiterentwickelt wird. Parallel zur Arbeitsgruppe organisiert die SWP zwei transatlantische Workshops mit dem Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) in Washington und Berlin. Dabei werden die Konzepte CEIPs mit der deutschen Debatte zusammengeführt.

Ulrike Borchardt (Universität Hamburg) berichtete von den Planungen des Deutschen Übersee-Instituts in Kooperation mit der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung der Universität Hamburg, einen den dritten Workshop der Veranstaltungsreihe am 14. Januar 2004 abzuhalten. Zentrales Thema werde

„Sicherheit als öffentliches Gut“ in den Ländern des Südens sein. Dabei werde das DÜI die regionalen Spezialisierungen seiner Tochterinstitute in das Programm integrieren.

Tobias Debiel (ZEF) berichtete, das ZEF habe ein Strategiepapier über die Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften für die GTZ erarbeitet. Die Forschungsgruppe „State Formation and Violent Conflict“ plane die Fortsetzung fallorientierter Studien mit regionalen Schwerpunkten in Zentralasien, am Horn von Afrika, evtl. auch im südlichen Afrika. Zudem bestünden mehrere Dissertationsvorhaben zu diesen Themen. Dabei will das ZEF interdisziplinär und mit einem Methoden-Mix vorgehen, von ethnologischer Feldforschung über komparative politikwissenschaftliche Analysen bis hin zu quantitativen Untersuchungen, um das breite Forschungsspektrum des Zentrums zu nutzen.

Stephan Klingebiel (DIE) erläuterte, das DIE arbeite momentan mit dem BMZ zu Fragen entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen zusammen. Das Thema des African Peacebuilding (im G8-Rahmen) solle ebenfalls vertieft werden. Das DIE strebe Kooperationen mit anderen Institutionen an. Klingebiel rief zur Zusammenarbeit auf, um das Gewicht und die Sichtbarkeit der deutschen Konzepte in der internationalen Diskussion zu erhöhen.

Michael Brzoska (BICC) kündigte eine Arbeitsgruppe zu Menschlicher Sicherheit auf der bevorstehenden Tagung zur Feier des zehnjährigen Bestehens des BICC Anfang April 2004 an. Das BICC sei im Jahre 2004 Partnerorganisation der Stadt Bonn und bereite weitere Veranstaltungen vor.

Angelika Spelten (FriEnt) sagte, das Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen entwickle im Auftrag des BMZ Konzepte zur Politikberatung. Das INEF erarbeite eine Liste der in Deutschland vorhandenen Beratungskapazitäten, auf die das BMZ im Rahmen des Konzeptes „Early Action“ zurückgreifen kann.

Zum Ende der Veranstaltung griff Tobias Debiel den Vorschlag von Stephan Klingebiel auf und schlug vor, ein gemeinsames Papier der Institute zu erarbeiten, das dann international lanciert werden könne und die Kooperation untereinander stärke.

Literatur

- Azerbaijani-Moghaddam, Sippi; Schetter, Conrad; Schmeidl, Susanna (2002): The Transition from Relief to Development from a Human Security Perspective: Afghanistan. Commission on Human Security Research Paper, 1. Dezember 2002. <<http://www.humansecurity-chs.org/activities/research/Afghanistan.pdf>> (1.12.2003)
- Commission on Human Security (2003): Final Report of the Commission on Human Security. New York, 1. Mai 2003. <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>> (1.12.2003)
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall - strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: Bendel, Petra; Croissant, Aurel; Rüb, Friedbert (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Opladen 2003.
- Mehler, Andreas (2002): Structural Stability: Meaning, scope and use in an African context. In: afrika spectrum, Vol. 37, No. 1, S. 5-23.
- Mehler, Andreas (2003): Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika? FOCUS AFRIKA – IAK-Diskussionsbeiträge, No. 22. <<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IAK/focus22.html>> (1.12.2003)
- Schetter, Conrad; Wimmer, Andreas (2002): State-Formation First: Recommendations for reconstruction and peace-making in Afghanistan. ZEF Discussion Paper No. 45. <http://www.zef.de/publications/publ_zef_dp.htm#45> (1.12.2003)
- Senghaas, Dieter (1994): Frieden als Zivilisierungsprojekt. In: ders. (Hg.): Wohin driftet die Welt? Frankfurt am Main 1994.